

- **ГО «Агенція розвитку освітньої політики»**

Паращенко Людмила, голова правління Агенції, доктор наук з державного управління, член робочих груп при органах влади з розробки нових нормативно-правових актів у сфері освіти, засновник і директор приватного ліцею (director@klb.education)

- **ГС «Асоціація приватних закладів освіти України»**

Барматова Ірина, заступник голови правління Співки, член робочих груп при органах влади з розробки нових нормативно-правових актів у сферах загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти (barmatov@i.ua)

Навчальні програми та їх використання в освітньому процесі в контексті автономії закладу загальної середньої освіти

Новий навчальний 2022-2023 рік розпочинається в складних умовах воєнного стану, що вимагає від керівництва закладів освіти особливої відповідальності за управлінські рішення щодо організації освітнього процесу, розробку й затвердження освітніх програм, застосування навчальних програм, які є найбільш відповідними для здобувачів освіти. Міністерство освіти і науки України (далі – МОНУ) надіслало головам державних адміністрацій, керівникам органів управління освітою та закладів освіти по всіх регіонах України листа, в якому наведені «Інструктивно-методичні рекомендації щодо організації освітнього процесу і викладання навчальних предметів у закладах загальної середньої освіти у 2022/2023 навчальному році»¹. Ці матеріали підготовлені МОНУ спільно з Державною науковою установою «Інститут модернізації змісту освіти», Інститутом педагогіки Національної академії педагогічних наук України, що свідчить про залучення значної кількості фахівців. У свою чергу, посадовці Державної служби якості освіти України (далі – ДСЯО) та її територіальних органів активно проводять семінари й вебінари, надають консультації освітянам щодо формування та використання під час освітнього процесу освітньої (освітніх) програми (програм), навчальних програм закладу загальної середньої освіти (далі – заклад ЗСО) та необхідності отримання грифу на навчальні програми «розроблені не на основі модельної навчальної програми».

Ці інструкції і рекомендації викликають в освітян низку питань щодо їх відповідності нормам Закону України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту», зокрема щодо процедури схвалення та/чи затвердження навчальної програми, розробленої в закладі освіти, обов'язковості проходження процедури її грифування тощо.

Пропонуємо аналіз положень чинного законодавства, що допоможуть керівникам закладів освіти користуватися правами академічної автономії, організовуючи освітній процес у 2022-2023 н.р. та використовуючи власні навчальні програми.

Розглянемо використання в закладі ЗСО різних навчальних програм в двох основних аспектах:

- академічна автономія закладу загальної середньої освіти (*основні положення ЗУ «Про освіту» щодо автономії наведені в кінці статті*).
- захист національних інтересів у сфері освіти.

Відповідно до Закону України «Про повну загальну середню освіту» в освітньому процесі закладу ЗСО можуть використовуватися:

- **модельна навчальна програма** - документ, що визначає орієнтовну послідовність досягнення очікуваних результатів навчання учнів, зміст навчального предмета (інтегрованого курсу) та види навчальної діяльності учнів, рекомендований для використання в освітньому процесі в порядку, визначеному законодавством; (пункт 7 частини 1 статті 1)
- **навчальна програма** - документ, що визначає послідовність досягнення результатів навчання учнів з навчального предмета (інтегрованого курсу), опис його змісту та видів навчальної діяльності учнів із зазначенням орієнтовної кількості годин, необхідних на їх провадження, та **затверджується педагогічною радою закладу освіти**; (пункт 8 частини 1 статті 1). Звертаємо увагу на термін «документ».

У частині 3 статті 11 Закону України «Про повну загальну середню освіту» встановлена **умова** використання навчальних програм в освітніх програмах, розроблених на основі типових освітніх програм, а саме: *такі навчальні програми мають містити опис результатів навчання учнів з навчальних предметів (інтегрованих курсів) в обсязі не меншому ніж встановлено відповідними модельними навчальними програмами.*

Отже, законодавець:

по-перше, не передбачив **жодних обов'язкових умов** для **додаткового** схвалення чи затвердження навчальної програми, що є документом закладу освіти, як, до речі, це не визначено і в *Порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам* (затверджений Наказом МОНУ за №931 від 20 липня 2020 року із змінами, внесеними Наказом МОНУ за №1203 від 08.11. 2021 року) (далі – *Порядок*)ⁱⁱ. У цьому й полягає один з ключових проявів академічної автономії закладу ЗСО, гарантованої законом.

По-друге, законодавець не вводив додаткового терміну «навчальна програма, розроблена не на основі модельної навчальної програми». В законі лише визначено умови виключно **до результатів** навчальної програми закладу освіти, які повинні бути враховані для позиціонування освітньої програми закладу освіти як такої, що сформована на основі типової освітньої програми. Жодних умов до процесу досягнення результатів навчання за такою навчальною програмою, остаточного обсягу результатів навчання за такою навчальною програмою законом не визначено.

Однак надані МОНУ «Інструктивно-методичні рекомендації щодо організації освітнього процесу і викладання навчальних предметів у закладах загальної середньої освіти у 2022/2023 навчальному році» ігнорують ці положення законодавства. Зокрема, в рекомендаціях зазначено:

- «Навчальні програми, розроблені на основі модельних навчальних програм, згідно із Законом України «Про повну загальну середню освіту» (пункт 8 частини першої статті 1), затверджується педагогічною радою закладу освіти». Проте терміну «навчальні програми, розроблені на основі модельних навчальних програм» у вищезазначеному законі не існує!
- «Навчальні програми, розроблені не на основі модельних навчальних програм, можуть використовуватись у закладах освіти за умови що вони

отримали відповідний гриф Міністерства згідно вимог чинного законодавства (наказ Міністерства освіти і науки України від 20 липня 2020 р. № 931 «Про затвердження порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2020 р. за № № 1119/35402, у редакції наказу Міністерства освіти і науки України від 08.11.2021р. № 1203)); «програми курсів за вибором повинні мати відповідний гриф і входити до Переліку навчальних програм, підручників та навчально-методичних посібників, рекомендованих МОН для використання у закладах загальної середньої освіти». Однак жодної вимоги, що такі програми саме «повинні» мати відповідний гриф ані в законах, ані у *Порядку* НЕ МАЄ!

Відповідно до згаданого *Порядку* надання грифів об'єктам грифування, в т.ч. й навчальним програмам, є лише *рекомендацією* для використання їх в освітньому процесі закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти ... (частина 1 розділу I).

Викладене вище, на нашу думку, свідчить, що *Порядок* надання грифів навчальним програмам для сфери загальної середньої освіти розроблений з певними маніпуляціями щодо норм Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту». Обґрунтуємо це.

По-перше, законодавець не передбачив таких термінів як «навчальна програма, розроблена на основі модельної навчальної програми» та «навчальна програма, розроблена не на основі модельної навчальної програми». У *Порядку* також не передбачене чітке тлумачення таких термінів з точки зору «на основі» чи «не на основі». А також у *Порядку* лише зазначено, що для сфери загальної середньої освіти під терміном «навчальна програма» мається на увазі «навчальна програма у сфері повної загальної середньої освіти» (частина 3 розділу I).

По-друге, відповідно до частини 5 розділу I *Порядку* гриф надається таким навчальним програмам:

- навчальним програмам у сфері повної загальної середньої освіти - навчальним виданням, що визначають орієнтовну послідовність досягнення очікуваних результатів навчання учнів, зміст навчального предмета та види навчальної діяльності учнів та можуть бути рекомендовані для використання в освітньому процесі як модельні відповідно до законодавства; (пункт 3);
- навчальним програмам у сфері повної загальної середньої освіти - навчальним **виданням**, розробленим не на основі модельних навчальних програм, що визначають послідовність досягнення результатів навчання учнів з навчального предмета (курсу за вибором), опис його змісту та видів навчальної діяльності учнів із зазначенням орієнтовної кількості годин, необхідних на їх провадження; (пункт 4).

Звертаємо особливу увагу, що розробники *Порядку* намагалися під час громадського обговорення та на подальші запити освітян посилатися на право вимагати від закладу освіти обов'язкового грифування навчальних програм на підставі повноваження МОНУ затверджувати порядок надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам і відповідно до зазначеного порядку надавати рекомендації для використання їх в освітньому процесі (частина 2 статті 54 Закону

України «Про повну загальну середню освіту»). Але, як вже зазначено вище, Законом України «Про повну загальну середню освіту» навчальні програми, розроблені закладом освіти, затверджуються педагогічною радою закладу освіти, і не визначено жодних додаткових умов для їх додаткового схвалення чи затвердження.

Робимо висновок, що таке право закладу освіти є ознакою академічної автономії закладу освіти, гарантованої законом. А відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про освіту»: ***«Підзаконні нормативно-правові акти не можуть звужувати ... визначених законом автономії суб'єктів освітньої діяльності»***, яким є будь-який заклад освіти.

Важливо наголосити також, що законодавець у сфері загальної середньої освіти в повноваженні МОНУ щодо затвердження порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам і відповідно до зазначеного порядку права надавати рекомендації для використання їх в освітньому процесі (частина 2 статті 54 Закону України «Про повну загальну середню освіту») розмежовує терміни «навчальна література» та «навчальні програми». Тому посилення як з боку розробників *Порядку*, так і з боку певних посадовців МОНУ на даний час, яке вони намагалися і намагаються робити на статтю 75 Закону України «Про освіту», виглядає як мінімум юридично некоректним. Хоча, навчальні програми могли б підпадати під визначення навчальної літератури у Законі України «Про освіту»: ***«навчальна література - електронні та паперові видання, що створені для забезпечення освітнього процесу та містять наукову, навчальну, методичну та/або практичну інформацію, спрямовану на досягнення здобувачами освіти визначених результатів навчання;»*** (пункт 15.2 Закону України «Про освіту»)

Разом з тим потрібно зробити ще один **ОСОБЛИВИЙ НАГОЛОС**: і Закон України «Про освіту» через визначення навчальної літератури як **«видання»** і *Порядок* через визначення у переліку навчальних програм сфери загальної середньої освіти, що грифуються, навчальних програм, що мають або набувають статусу **«видання»** підкреслюють одне: експертиза і грифування, схвалення та рекомендації з боку органів управління освітою, що формують та реалізують державну політику у сфері освіти, стосуються саме **ВИДАННЯ**. Це означає, що документ закладу освіти, який планує набути статусу видання, тобто бути виданим та розповсюджуватися, бути запропонованим іншим закладам освіти, попередньо проходить експертизу та отримує відповідний гриф з боку МОНУ у відповідно визначеному порядку.

Видання – *розмножений у певній кількості ідентичних примірників* одним із технічних способів (друкування, електронний запис на будь-якому носії) твір або комплекс творів писемності, живопису, музики, картографії, що *призначений для розповсюдження* відомостей чи образів, пройшов редакційно-видавничу підготовку та опрацювання, самостійно оформлений, має вихідні відомості;(1)...(Українська бібліотечна енциклопедія <https://ube.nlu.org.ua/article/%D0%92%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>)

Отже, висновок : доки навчальна програма закладу освіти є лише документом закладу освіти вона не зобов'язана мати гриф, визначений у Порядку!

Зауважимо, що навіть для використання навчальних програм, які набули статусу «видання», з боку законодавця не існує жодних обов'язкових умов для

закладу освіти обирати такі навчальні програми виключно за умов наявності грифу. На противагу, приміром, визначеним законами обов'язкових умов ліцензування, затвердження освітніх програм, проходження інституційного аудиту чи позапланових перевірок тощо.

Під час розробки *Порядку* посадовці МОНУ на запити освітян щодо навчальних програм, розроблених закладами ЗСО, і керівників закладів освіти, що мають амбіції отримання схвалення цих програм з боку органів влади, пояснювали внесення таких навчальних програм до *Порядку* як «**БОНУС**» (за висловами експертів-розробників) для закладу ЗСО в отриманні схвалення з боку органів влади, яким заклади можуть пишатися і підкреслювати важливість такого кроку перед власним колективом, батьками та учнями, а також щодо отримання більш чітко схвалених можливостей для розповсюдження таких програм та пропонування їх іншим закладам освіти.

Отже, ще раз наголошуємо, що жодних обмежень щодо використання навчальних програм в закладі освіти, крім врахування результатів навчання модельних навчальних програм серед результатів навчальних програм, розроблених закладом освіти і затверджених педагогічною радою, для статусу освітньої програми, побудованої на основі типової освітньої програми законами не визначено!

Тепер щодо освітніх програм закладів ЗСО. Державна служба якості освіти розробила *Порядок проведення експертизи та затвердження освітніх програм повної загальної середньої освіти, розроблених не на основі типових освітніх програм*ⁱⁱⁱ (затверджений Наказом МОНУ за №520 від 3 червня 2022 року) /далі – *Порядок експертизи*), у якому вимогою для прийняття документів від замовника (закладу освіти) на проведення експертизи є наявність в освітній програмі виключно або модельних навчальних програм, або навчальних програм, що отримали гриф. /Детально про формування (розробку, створення) освітніх програм закладу освіти, а також про невідповідність *Порядку експертизи* нормам законів, у тому числі порушення принципів демократичного підходу до ухвалення управлінських рішень, буде викладене в окремому матеріалі)/.

А на разі, можна рекомендувати закладам освіти, що сформуvalи авторські освітні програми, тобто не на основі типової освітньої програми, і які не вважають правильним проходити процедуру *Порядку експертизи* саме в такій його редакції, скористатися нормою Закону України «Про повну загальну середню освіту» (частина 4 статті 11), а саме: показати високий рівень освітньої діяльності та внутрішньої системи забезпечення якості освіти закладу освіти під час інституційного аудиту, адже: «Не підлягають затвердженню центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти:

- типові освітні програми;
- освітні програми закладів освіти, розроблені на основі типових освітніх програм;
- освітні програми, затверджені закладами освіти після проходження інституційного аудиту, що засвідчив високий рівень їхньої освітньої діяльності та внутрішньої системи забезпечення якості освіти».

Новий 2022-2023 н.р. в умовах війни актуалізував необхідність дотримання національних інтересів демократичної країни з активним громадянським

суспільством завдяки застосуванню різноманітних навчальних та освітніх програм. На законодавчому рівні визначено, що одними з основних засад державної політики у сфері освіти є державно-громадське управління та державно-громадське партнерство. Законами передбачений певний баланс між інтересами суспільства і окремої людини (здобувача освіти, педагога, батька) та їх об'єднань, баланс державного нагляду (контролю), громадського нагляду (контролю) та автономії (зокрема, академічної) закладу освіти. Відтак жодні підзаконні нормативно-правові акти не мають права звужувати можливості, надані законом (як, до речі це зроблено у *Порядку експертизи* по відношенню до авторських освітніх програм).

Потрібно наголосити на тому, що партнерство в освіті – це новела Закону України «Про освіту», що передбачає реальне, а не декларативне врахування інтересів кожного з партнерів, ухвалення спільних компромісних рішень. Таке партнерство унеможливує зверхнє ставлення до партнера, зневажання його ключовими інтересами. На жаль, на разі можемо констатувати, що подекуди посадовці МОНУ ігнорують можливості партнерства з громадськими, у тому числі професійними об'єднаннями освітян під час ухвалення нормативно-правових актів, як то з прийняттям *Порядку експертизи*, уникають обговорення з освітянами спірних питань з метою напрацювання узгоджених рішень, які в свою чергу будуть поважати інтереси кожного з партнерів і сприяти розвитку освіти, а не гальмувати його.

Отже, здійснений аналіз освітнього законодавства надає підстави для таких висновків:

1. Вимога обов'язкового грифування навчальних програм, розроблених закладами ЗСО, суперечить нормам Закону України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту». Отримання грифу на навчальну програму, розроблену закладом ЗСО і затверджену педагогічною радою закладу освіти, є справою *добровільною* і не може бути обмеженою на рівні підзаконного нормативно-правового документу, тим більше рекомендацій: **«Листи, інструкції, методичні рекомендації, інші документи органів виконавчої влади, крім наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України не є нормативно-правовими актами і не можуть встановлювати правові норми»** (частина 2 статті 2 Закону України «Про освіту»).
2. Надані МОНУ «Інструктивно-методичні рекомендації щодо організації освітнього процесу і викладання навчальних предметів у закладах загальної середньої освіти у 2022/2023 навчальному році» суперечать законам України в частині використання навчальних програм, розроблених в закладі ЗСО. А отже можуть бути проігноровані керівниками закладів ЗСО.

Вища юридична сила закону, як зазначає Міністерство юстиції України у низці своїх роз'яснень, полягає у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти за своїм змістом не повинні суперечити законам, на основі яких вони прийняті. Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України. У випадку

суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосовувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу.

3. Головною вимогою законів України у сфері освіти щодо освітніх програм є вимога виконання вимог державних стандартів. Не можуть бути затверджені та використовуватися освітні програми, що не передбачають досягнення учнями результатів навчання, визначених державними стандартами. Будь-яка освітня програма як і навчальна програма повинні забезпечити шлях до досягнення обов'язкових результатів навчання, визначених у державному стандарті відповідного рівня повної загальної середньої освіти. Шлях досягнення очікуваних результатів навчання, відображений у навчальній програмі, визначається (підтверджується) або навчальними програмами, що отримали статус модельних, або навчальними програмами, розробленими і затвердженими закладом освіти. Головне: обсяг та якість результатів навчання здобувачів освіти повинні бути на рівні не нижче, ніж вимагає державний стандарт освіти певного рівня загальної середньої освіти. Для освітньої програми, сформованої на основі типової освітньої програми, – також в обсязі, не меншому, ніж встановлений відповідними модельними навчальними програмами. Очікувані результати навчання здобувачів освіти за навчальними програмами можуть бути більшими за обсяг, вищими за якість, але ні в якому разі не нижче обов'язкових результатів навчання, визначених державними стандартами.
4. Для контролю за умовами виконання державних стандартів освіти законами України з повагою до права особи вільно обирати можливості в реалізації права на освіту, зокрема шляхом побудови індивідуальної освітньої траєкторії, з повагою до автономії закладу освіти, передбачені заходи державної підсумкової атестації здобувачів освіти, моніторинг якості освіти, заходи зовнішнього забезпечення якості освіти (у тому числі громадська акредитація закладу освіти), заходи державного нагляду (контролю) та громадського нагляду (контролю).

Довідково: Закон України «Про освіту»^{iv} про автономію закладів освіти:

- **Автономія** - право суб'єкта освітньої діяльності на *самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності* у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом. (п.1. ч.1. Ст.1)
- Засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є: ... фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом... (ч.1. Ст.6)
- **Держава гарантує** академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. (ч.1. Ст.23)

- **Обсяг** автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти. (ч.2. Ст.23)
- Суб'єкт освітньої діяльності **має право самостійно** приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами та/або установчими документами, зокрема з питань, не врегульованих законодавством. (ч.3. Ст.2)
- Підзаконні нормативно-правові акти не можуть звужувати ... визначених законом автономії суб'єктів освітньої діяльності... (ч.2. Ст.2).
- Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами. (ч.3. Ст.25)

i

<https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/metodichni%20recomendazii/2022/08/20/02/Instruktazh-metod.rekom.shchodo.orhaniz.osv.protsesu.2022-2023.navchalnomu.rotsi.20.08.2022.pdf>

ii <https://imzo.gov.ua/2021/12/20/nakaz-mon-vid-08-11-2021-1203-pro-zatverdzhennia-zmin-do-poriadku-nadannia-hryfiv-navchal-niy-literaturi-ta-navchal-nym-prohramam/>

iii <https://sqe.gov.ua/nabrav-chinnosti-poryadok-provedennya-e/>

iv <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>